



Organisation
internationale
du Travail



**Commission d'experts pour l'application
des conventions et recommandations**

Convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958



Observation générale,
publication 2019

Commission d'experts pour l'application des conventions
et recommandations

**Convention (n° 111) concernant la discrimination
(emploi et profession), 1958**

Observation générale, publication 2019

Bureau international du Travail

ISBN 978-92-2-133221-3 (imprimé)
ISBN 978-92-2-133222-0 (pdf Web)
ISBN 978-92-2-133223-7 (epub)

Première édition 2019

La publication d'informations relatives aux mesures prises en ce qui concerne les conventions et recommandations internationales du travail n'implique l'expression, de la part du Bureau international du Travail, d'aucun avis quant au statut juridique de l'Etat qui a communiqué ces informations (y compris la communication d'une ratification ou d'une déclaration), ni quant à l'autorité de cet Etat sur les zones ou territoires au sujet desquels ces informations sont communiquées; dans certains cas, cela peut présenter des problèmes sur lesquels le Bureau international du Travail n'est pas compétent pour se prononcer.

Pour toute information sur les publications et les produits numériques du Bureau international du Travail, consultez notre site Web www.ilo.org/publns.

Mis en pages par TTF: réf. Tiré à part-Convention 111-Obs Gen_[NORME-190404-1]-Fr.docx
Imprimé par le Bureau international du Travail, Genève, Suisse

Lors de sa session de novembre-décembre 2018, la Commission d'experts pour l'application des conventions et recommandations (CEACR) a adopté une observation générale concernant l'application de la convention (n° 111) concernant la discrimination (emploi et profession), 1958. Le texte de cette observation est reproduit ci-après.

Dans le cadre du mécanisme de contrôle régulier de l'application des normes internationales du travail de l'OIT, la CEACR est un organe indépendant qui a pour fonction de fournir une évaluation impartiale et technique de l'application de ces normes par les Etats Membres de l'Organisation. La CEACR est composée de 20 experts, éminents juristes venant de différentes régions géographiques, de divers systèmes juridiques et de différentes cultures.

En plus des commentaires qu'elle adresse directement aux gouvernements, la CEACR peut décider de publier des observations dites «générales» concernant certains sujets relevant de l'application d'une convention.

Observation générale

OBSERVATION GÉNÉRALE SUR LA DISCRIMINATION FONDÉE SUR LA RACE, LA COULEUR ET L'ASCENDANCE NATIONALE ¹

A l'occasion du 60^e anniversaire de l'adoption de la convention qui, à ce jour, est ratifiée de manière presque universelle et à la veille du 100^e anniversaire de l'OIT, la commission tient à rappeler qu'aucune société n'est exempte de discrimination et que des efforts constants sont nécessaires pour prendre des mesures afin de lutter contre la discrimination. L'élimination de la discrimination et la promotion de l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession, consacrées par la convention, sont des principes fondamentaux. La Déclaration de Philadelphie de 1944 affirme que «tous les êtres humains, quels que soient leur race, leur croyance ou leur sexe, ont le droit de poursuivre leur progrès matériel et leur développement spirituel dans la liberté et la dignité, dans la sécurité économique et avec des chances égales». Les principes d'égalité et de non-discrimination dans l'emploi et la profession sont également inscrits dans la Déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée en 1998, et dans la Déclaration de l'OIT sur la justice sociale pour une mondialisation équitable, adoptée en 2008. La commission souligne que l'égalité dans le monde du travail ne peut être pleinement réalisée que dans un contexte général d'égalité. A cet égard, elle rappelle que l'article 1 de la Déclaration universelle des droits de l'homme de 1948, laquelle célèbre cette année son 70^e anniversaire, affirme que «tous les êtres humains naissent libres et égaux en dignité et en droits». La commission souligne que l'application effective de ces principes est

¹ Ce n'est pas la première fois que la commission formule une observation générale consacrée à l'un des motifs de discrimination interdits par la convention n° 111. En 2002, la commission a adopté une observation générale sur la discrimination fondée sur le sexe, consacrée au «harcèlement sexuel» (publiée en 2003). De la même façon, la commission a adopté deux observations générales concernant la convention (n° 100) sur l'égalité de rémunération, 1951: la première date de 1998 et précise le type de *statistiques* ventilées par sexe, dont la commission a besoin pour évaluer les progrès dans l'application de la convention; et la deuxième a été adoptée en 2006 afin de souligner l'importance de la notion de «travail de valeur égale» et d'en préciser la signification.

essentielle à la réalisation de la justice sociale et d'une paix durable en veillant à ce que personne ne soit laissé pour compte.

La commission rappelle que l'*article 1, paragraphe 1 a)*, de la convention définit la discrimination comme étant toute distinction, exclusion ou préférence fondée sur la race, la couleur, le sexe, la religion, l'opinion politique, l'ascendance nationale ou l'origine sociale, qui a pour effet de détruire ou d'altérer l'égalité de chances ou de traitement en matière d'emploi ou de profession. La convention prévoit également que toute autre distinction, exclusion ou préférence pourra être spécifiée par le Membre intéressé après consultation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs, s'il en existe, et d'autres organismes appropriés (*article 1, paragraphe 1 b)*). Tout en reconnaissant que la discrimination fondée sur l'ensemble des motifs énumérés par la convention persiste dans le monde, la commission a décidé de consacrer la présente observation à la discrimination fondée sur la race, la couleur et l'ascendance nationale.

La commission rappelle que, dans son étude d'ensemble de 2012 sur les conventions fondamentales, elle a examiné l'application de la convention au regard de tous les motifs de discrimination interdits et noté les progrès accomplis dans de nombreux pays dans la mise en œuvre de ses dispositions. La commission a toutefois observé que, si la discrimination fondée sur la race, la couleur et l'ascendance nationale est généralement interdite dans la législation nationale de la plupart des pays, beaucoup moins nombreux sont les pays qui ont adopté des mesures proactives globales visant à promouvoir l'égalité réelle au regard de ces motifs, en dépit d'une action internationale de longue date contre la discrimination, notamment de l'adoption de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale, en 1965, complétée par la Déclaration de la Conférence mondiale contre le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée (Durban, 2001), de la proclamation, en décembre 2014, de la Décennie des personnes d'ascendance africaine (2015-2024) par l'Assemblée générale des Nations Unies et, plus récemment, du Programme de développement durable à l'horizon 2030. A cet égard, la commission rappelle que ce programme reconnaît que «les inégalités se creusent dans les pays et d'un pays à l'autre» et que cela constitue l'un des principaux défis auxquels le monde est confronté aujourd'hui. La commission note que les inégalités touchent de manière disproportionnée certains groupes, et leurs membres, en

raison de leur race, couleur ou ascendance nationale, motifs qui se recoupent souvent avec d'autres motifs de discrimination interdits par l'article 1, paragraphe 1 a), de la convention, comme l'origine sociale et la religion, avec des effets aggravés sur les femmes et les filles.

La commission rappelle que, dans le cadre de la convention, la discrimination fondée sur la «race» comprend toute discrimination à l'égard des communautés linguistiques ou des groupes minoritaires dont l'identité est fondée sur des caractéristiques religieuses ou culturelles ou sur l'origine nationale ou ethnique. Dans le contexte de la convention, la discrimination fondée sur la race est généralement examinée en même temps que la discrimination fondée sur la couleur, car la «couleur» est l'une des caractéristiques ethniques qui différencient les êtres humains. La commission rappelle également que l'ascendance nationale couvre les distinctions faites sur la base du lieu de naissance, de l'ascendance ou de l'origine étrangère d'une personne. Lors de l'examen des rapports présentés par les gouvernements sur l'application de la convention, la commission a examiné, entre autres, la discrimination dans l'emploi et la profession dont sont victimes les minorités ethniques, les peuples autochtones et tribaux, les travailleurs migrants, notamment les travailleurs domestiques migrants, les personnes d'ascendance africaine, les minorités nationales et les Roms, comme un aspect de la discrimination fondée sur la race, la couleur et l'ascendance nationale.

La commission a noté que, compte tenu des schémas persistants de discrimination fondée sur la race, la couleur et l'ascendance nationale, il est nécessaire, dans la plupart des cas, de disposer d'une législation complète contenant des dispositions expresses définissant et interdisant la discrimination dans tous les aspects de l'emploi et de la profession, afin de garantir la pleine application de la convention. Ces définitions devraient comprendre la discrimination directe et indirecte et le harcèlement fondé sur la discrimination en tant que forme grave de discrimination, et en particulier le harcèlement racial. Le harcèlement racial se produit lorsqu'une personne fait l'objet d'un comportement s'exprimant physiquement, verbalement ou non verbalement, ou de tout autre comportement fondé sur la race, qui porte atteinte à sa dignité ou crée un environnement de travail intimidant, hostile ou humiliant pour son destinataire. En outre, l'interaction de facteurs tels que la race, la religion, le genre, ou le

handicap augmente le risque de harcèlement, en particulier à l'égard des jeunes femmes appartenant à une minorité ethnique ou raciale.

La commission note également que les causes sous-jacentes de la discrimination et des inégalités de fait résultant d'une discrimination profondément enracinée et d'une exclusion sociale de longue date ne peuvent être traitées efficacement sans mesures proactives. La commission a estimé que, dans de nombreux cas, des mesures spéciales, telles que celles prévues par l'*article 5* de la convention, sont nécessaires pour remédier aux effets des pratiques discriminatoires passées et présentes et promouvoir l'égalité de chances pour tous. Notant que les formes de discrimination fondées sur la race, la couleur et l'ascendance nationale interagissent souvent avec d'autres motifs de discrimination interdits, notamment, par exemple, la religion, l'origine sociale et le sexe, la commission a appelé l'attention des gouvernements sur la nécessité de prendre en considération et de traiter les effets des formes multiples de discrimination dans l'emploi et la profession. La commission a également rappelé que l'éducation universelle, obligatoire et gratuite au même niveau pour tous est l'un des points de départ fondamentaux de la politique nationale visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession, prévue par les *articles 2 et 3* de la convention.

La commission a accueilli favorablement l'adoption de législations visant à remédier aux discriminations passées ou présentes par un nombre croissant de pays. Ce type de législation, qui impose l'obligation de prévenir et de combattre la discrimination et de promouvoir l'égalité de chances et de traitement en matière d'emploi et de profession, peut s'avérer la mieux adaptée pour lutter contre la discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'ascendance nationale. La commission a eu la satisfaction de noter les efforts déployés dans de nombreux pays pour lutter contre la discrimination et promouvoir l'égalité de chances et de traitement, sans distinction de race, de couleur et d'ascendance nationale, au moyen de diverses mesures concrètes, notamment: i) des objectifs et des quotas dans l'éducation, la formation professionnelle et l'emploi; ii) des programmes spéciaux de promotion de l'emploi; iii) des plans d'action visant certains groupes ethniques; et iv) la création d'organes spécialisés ayant des mandats divers, allant de la sensibilisation et des activités de promotion au traitement des plaintes pour discrimination ou à la formulation de recommandations en matière de politiques.

Malgré tous ces efforts, la commission note avec *regret* que l'impact des mesures prises reste incertain dans la plupart des cas, en particulier en l'absence de suivi régulier et d'évaluations périodiques. Ce n'est que dans de rares cas que des études spécifiques ont été réalisées en vue d'examiner la situation dans l'emploi et la profession des personnes appartenant à des groupes ethniques spécifiques et d'établir une base de référence à partir de laquelle les gouvernements, les partenaires sociaux et d'autres parties prenantes sont en mesure d'évaluer périodiquement l'impact réel de telles mesures. Cela vient s'ajouter à l'absence de collecte et de publication de statistiques sur l'emploi ventilées par origine ethnique dans de nombreux pays, en raison soit du manque de capacités techniques, soit de l'absence de législation et de procédures permettant une telle collecte. La commission souligne que les données et les recherches qualitatives sur la nature et l'ampleur des inégalités en matière d'emploi, y compris leurs causes sous-jacentes, sont essentielles pour déterminer la nature, l'ampleur et les causes de la discrimination, concevoir et mettre en œuvre une politique nationale pertinente et efficace en matière d'égalité, conformément aux *articles 2 et 3* de la convention, et suivre et évaluer ses résultats. Elle rappelle que l'*article 3 f)* exige des gouvernements qu'ils rendent compte des mesures prises en application de la politique nationale d'égalité et des résultats obtenus grâce à ces mesures. A cet égard, la commission a systématiquement demandé aux gouvernements d'évaluer régulièrement l'impact de leur politique afin de revoir et d'ajuster en permanence les mesures et stratégies existantes. La commission tient également à souligner qu'il importe de consulter les partenaires sociaux et les groupes concernés sur la conception, le suivi, la mise en œuvre et l'évaluation des mesures et plans adoptés afin de s'assurer de leur pertinence, de faire connaître leur existence, de promouvoir leurs plus larges acceptation et appropriation et de renforcer leur efficacité.

La commission note avec *préoccupation* que les attitudes discriminatoires et les stéréotypes fondés sur la race, la couleur ou l'ascendance nationale des travailleurs et travailleuses continuent d'entraver leur accès à l'enseignement, aux programmes de formation professionnelle et leur accès à un plus large éventail d'opportunités d'emplois, ce qui entraîne une ségrégation professionnelle persistante et des rémunérations inférieures pour un travail de valeur égale. Ces facteurs poussent aussi souvent de nombreuses personnes de ces groupes à travailler dans l'économie informelle. La commission note également que les quotas d'emploi,

lorsqu'ils existent, restent souvent non remplis, en particulier en raison du manque de personnes qualifiées appartenant aux groupes désignés ou de l'insuffisance des efforts déployés pour recruter activement les personnes visées. La commission estime donc qu'il est nécessaire d'adopter une approche globale et coordonnée pour s'attaquer aux barrières et obstacles auxquels se heurtent les personnes dans l'emploi et la profession en raison de leur race, de leur couleur ou de leur ascendance nationale, et pour promouvoir l'égalité de chances et de traitement pour tous. Une telle approche devrait comprendre l'adoption de mesures convergentes visant à combler les lacunes en matière d'éducation, de formation et de compétences, à assurer une orientation professionnelle impartiale, à reconnaître et à valider les qualifications obtenues à l'étranger, et à valoriser et reconnaître les connaissances et compétences traditionnelles qui peuvent être utiles pour accéder à un emploi et progresser dans la vie active et pour exercer une profession. La commission rappelle également que, pour être efficaces, ces mesures doivent comprendre des actions concrètes, telles que l'adoption de législations, de politiques, de programmes, de mécanismes, de processus participatifs, de procédures de recours et de réparation, visant à combattre les préjugés et les stéréotypes et à promouvoir la compréhension mutuelle et la tolérance entre toutes les composantes de la population.

La commission souligne qu'il importe d'assurer la coordination et la complémentarité entre les mesures et les stratégies adoptées, ainsi qu'entre les divers organes compétents, afin d'en assurer la cohérence et d'en renforcer l'impact, tout en évitant les doubles emplois et en favorisant une utilisation optimale des ressources. Elle estime également qu'il importe d'intégrer la promotion de l'égalité de chances et de traitement dans l'emploi et la profession dans les politiques nationales pertinentes, telles que les politiques d'éducation et de formation, les politiques de l'emploi, les stratégies de réduction de la pauvreté, les programmes de développement rural ou local, les programmes d'autonomisation économique des femmes et les stratégies d'atténuation des changements climatiques et d'adaptation à ces changements.

La commission note en outre que certains travailleurs rencontrent des difficultés lorsqu'ils veulent exercer la profession de leur choix en raison de la discrimination, en droit et en pratique, fondée directement ou indirectement sur la race, la couleur et l'ascendance nationale. Par exemple, l'insécurité en matière de

propriété foncière et les préjugés à l'égard des activités traditionnelles de certains groupes ethniques, qui sont souvent perçues comme obsolètes, improductives ou nuisibles pour l'environnement, continuent de poser de graves problèmes à l'égalité de chances et de traitement en matière de profession pour de nombreuses personnes. A cet égard, la commission tient à souligner que le fait de favoriser et d'assurer l'accès aux biens matériels et aux services nécessaires à l'exercice d'une profession, tels que la terre, le crédit et les ressources, sans discrimination, devrait faire partie des objectifs d'une politique nationale d'égalité. Toute loi ou pratique discriminatoire affectant l'accès à une profession et son exercice, contraire à la politique d'égalité, doit être abrogée conformément à l'*article 3* de la convention.

La commission rappelle le rôle important que jouent les organisations d'employeurs et de travailleurs dans la promotion de la compréhension, de l'acceptation et de la mise en œuvre des principes de la convention, qui prévoit les grandes lignes d'une collaboration active avec les organisations d'employeurs et de travailleurs en vue de la mise en œuvre effective de la politique nationale d'égalité prévue par la convention. La commission souligne également l'importance des conventions collectives dans l'application de la politique nationale d'égalité et dans la promotion de l'égalité de chances et de traitement pour tous les travailleurs, sans distinction de race, de couleur ou d'ascendance nationale.

La commission note en outre qu'il subsiste dans de nombreux pays des obstacles importants qui entravent l'accès à la justice des personnes victimes de discrimination fondée entre autres sur la race, la couleur et l'ascendance nationale, notamment des obstacles physiques, financiers et linguistiques. La commission invite donc les gouvernements à mettre en place des mécanismes de règlement des différends accessibles, lorsqu'il n'en existe pas encore, et à faire en sorte que la charge et le niveau de la preuve n'empêchent pas les victimes d'accéder à la justice. A cet égard, la commission rappelle qu'elle a noté avec intérêt que, dans certains pays, une fois que des preuves plausibles et apparentes de discrimination sont produites par la personne plaignante, la charge de la preuve est renversée sur l'employeur. La commission incite en outre les gouvernements à étudier les moyens d'améliorer l'accès aux mécanismes existants, notamment en modifiant les règles sur le droit d'ester en justice pour y inclure les organisations de la société civile, les organismes pour l'égalité, les organisations d'employeurs et de travailleurs et autres

institutions représentatives, et à sensibiliser davantage le public aux lois en vigueur et aux recours disponibles. La commission rappelle également que les sanctions imposées doivent être efficaces, proportionnées et dissuasives et qu'une protection efficace contre les représailles doit être assurée aux victimes de discrimination qui portent plainte ou saisissent les autorités compétentes, et aux témoins. En outre, la commission considère que traiter la discrimination fondée sur la race, la couleur et l'ascendance nationale uniquement par des poursuites pénales n'est en principe pas suffisant, en raison du caractère sensible de cette question, du niveau de la preuve qui est plus difficile à apporter et de l'éventail limité des comportements pris en compte par le droit pénal, et elle invite les gouvernements à s'assurer que des recours civils sont également disponibles.

Compte tenu de ce qui précède, la commission encourage les gouvernements, en collaboration avec les organisations d'employeurs et de travailleurs et les autres organismes intéressés, à intensifier leurs efforts dans les domaines suivants et à fournir des informations dans leurs futurs rapports sur les mesures prises ou envisagées à cet égard pour:

- i) évaluer la situation en matière d'emploi et de profession de tous les groupes ethniques dans leur pays et de la discrimination à laquelle ils sont confrontés, au moyen d'études spécifiques, d'enquêtes et d'une collecte de données ventilées, respectant la confidentialité, par le biais d'un consentement éclairé et d'une auto-identification volontaire, en vue de l'élaboration et de l'évaluation des mesures appropriées, compte tenu des effets des formes multiples de discrimination;
- ii) consulter les partenaires sociaux et, dans la mesure du possible, les groupes concernés sur la conception, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des mesures et plans adoptés dans le cadre de la politique nationale d'égalité;
- iii) adopter des mesures proactives et globales pour promouvoir l'égalité réelle de toutes les personnes et lutter contre la discrimination fondée sur la race, la couleur et l'ascendance nationale, y compris ses formes multiples;
- iv) inclure aussi dans la politique nationale d'égalité des mesures appropriées visant à promouvoir l'égalité de chances et de traitement sans distinction de race, de couleur et d'ascendance

nationale en ce qui concerne le travail non salarié, qui tiennent compte des effets combinés de la discrimination multiple sur les femmes, notamment en matière d'accès à la terre, au crédit et aux autres ressources productives;

- v) suivre et évaluer régulièrement les résultats obtenus dans le cadre de la politique nationale d'égalité en vue de revoir et d'adapter les mesures et stratégies existantes et de déterminer s'il y a lieu d'améliorer la coordination entre les mesures et les stratégies et entre les organes compétents, afin de rationaliser les interventions;
- vi) lancer des programmes de sensibilisation et d'éducation pour lutter contre les préjugés et les stéréotypes fondés sur la race, la couleur et l'ascendance nationale, y compris des programmes spécifiques destinés aux écoles;
- vii) renforcer la capacité des autorités chargées de contrôler l'application de la loi, y compris les inspecteurs du travail, les tribunaux et autres organes compétents, ainsi que des organisations d'employeurs et de travailleurs, des services des migrations, des organismes de placement et des autres acteurs concernés, à identifier, prévenir et traiter les cas de discrimination; et
- viii) assurer que le contrôle de l'application de la législation et les voies de recours et de réparation en matière de discrimination fondée sur la race, la couleur et l'ascendance nationale dans l'emploi et la profession sont principalement régis par le droit civil plutôt que par le droit pénal.

Notant que plusieurs pays ont encore des législations qui n'interdisent pas expressément la discrimination fondée sur la race, la couleur ou l'ascendance nationale, la commission rappelle qu'elle a toujours considéré que, lorsque des dispositions juridiques sont adoptées pour donner effet au principe de la convention, elles devraient inclure au moins tous les motifs de discrimination énumérés à l'*article 1, paragraphe 1 a)*, de la convention ainsi qu'une définition précise de la discrimination, et elle prie donc instamment les gouvernements de ces pays à prendre les mesures nécessaires pour que leur législation soit modifiée afin d'y inclure les motifs susmentionnés.

Enfin, la commission rappelle que les gouvernements peuvent se prévaloir de l'assistance technique du BIT à cet égard.

Département des Normes internationales du Travail

Bureau international du Travail

4, route des Morillons – CH-1211 Genève 22

Tél.: +41 22 799 7249

Fax: +41 22 799 6771

E-mail: infonorm@ilo.org

Web: www.ilo.org/normes

ISBN 978-92-2-133221-3



9 789221 332213